

Document:-
A/CN.4/SR.2884

Compte rendu analytique de la 2884e séance

sujet:
Responsabilité des organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2006, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://legal.un.org/ilc/>)*

13. Dans le projet de directive 2.1.8, les mots «illicite/illécité» ont été remplacés par «non valide/non-validité». Les mots «les motifs de cette non-validité», rendus nécessaires par l'emploi du terme «non-validité», ont été ajoutés. Le projet de directive 2.1.8 [2.1.7 bis] se lit comme suit:

«2.1.8 *Procédure en cas de réserves manifestement non valides*

«Lorsqu'une réserve est manifestement non valide de l'avis du dépositaire, celui-ci attire l'attention de l'auteur de la réserve sur ce qui constitue, à son avis, les motifs de cette non-validité.

«Si l'auteur de la réserve maintient celle-ci, le dépositaire en communique le texte aux États et organisations internationales signataires ainsi qu'aux États contractants et organisations internationales contractantes et, le cas échéant, à l'organe compétent de l'organisation internationale en cause, en indiquant la nature des problèmes juridiques posés par la réserve.»

14. Le Comité de rédaction recommande à la Commission d'adopter les cinq projets de directive qui lui ont été soumis ainsi que les modifications apportées aux deux projets de directive qu'elle avait déjà adoptés.

15. Le PRÉSIDENT invite la Commission à adopter les projets de directive figurant dans le document A/CN.4/L.685.

Projet de directive 3.1

Le projet de directive 3.1 est adopté.

Projet de directive 3.1.1

16. M. MOMTAZ propose d'insérer les lettres *a*, *b* et *c* au début des alinéas, comme dans le projet de directive 3.1.

17. M. MANSFIELD appuie cette proposition.

Le projet de directive 3.1.1, ainsi modifié, est adopté.

Projets de directives 3.1.2, 3.1.3 et 3.1.4

Les projets de directives 3.1.2, 3.1.3 et 3.1.4 sont adoptés.

Projets de directives 1.6 et 2.1.8 [2.1.7 bis]

Les projets de directives 1.6 et 2.1.8 [2.1.7 bis], tels qu'ils ont été révisés, sont adoptés.

La séance est levée à 10 h 35.

2884^e SÉANCE

Jeudi 8 juin 2006, à 10 heures

Président: M. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Présents: M. Addo, M. Candioti, M. Chee, M. Daoudi, M. Economides, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Mansfield, M. Matheson, M. Momtaz, M. Rodríguez Cedeño, M^{me} Xue, M. Yamada.

Responsabilité des organisations internationales (suite*) [A/CN.4/560, sect. C, A/CN.4/564 et Add.1 et 2, A/CN.4/568 et Add.1, A/CN.4/L.687, Add.1 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

RAPPORT DU COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT, en l'absence de M. Kolodkin, Président du Comité de rédaction, invite M. Mansfield à présenter le rapport du Comité de rédaction (A/CN.4/L.687).

2. M. MANSFIELD dit que le Comité de rédaction a consacré trois séances à l'examen des projets d'articles 17 à 24 sur les circonstances excluant l'illicéité que la Commission lui avait renvoyés à sa 2879^e séance plénière. Il remercie M. Gaja, Rapporteur spécial, de ses explications et propositions qui ont facilité les travaux du Comité ainsi que les membres du Comité de rédaction pour leur coopération et leurs précieuses contributions.

3. Les projets d'articles 17 à 24 constituent le chapitre V, intitulé «Circonstances excluant l'illicéité», du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. Ils n'ont pas suscité de préoccupations particulières lors de leur examen en séance plénière. Si certains membres ont été d'avis de supprimer certaines dispositions de ce chapitre car, faute de pratique correspondante de la part des organisations internationales sur laquelle s'appuyer, l'exercice leur semblait relever davantage de la législation que de la codification, la Commission est convenue de conserver tous les projets d'article et le Comité en a fait autant.

4. En ce qui concerne le projet d'article 17 (Consentement), qui correspond à l'article 20 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹⁶⁷, le texte qui est proposé dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial a reçu un accueil favorable en séance plénière et le Comité l'a donc conservé tel quel. Deux questions en particulier ont été soulevées en séance plénière: la première avait trait à l'insertion, dans le projet d'article, d'un membre de phrase indiquant que le consentement à la commission d'un fait contraire au *jus cogens* ne devait pas être considéré comme valable. La deuxième était qu'il fallait prendre en compte, dans le cas des organisations internationales, des situations dans lesquelles le consentement peut être donné à une organisation internationale non pas par un État mais par une autre entité telle qu'un territoire ou une région autonome qui n'ont pas encore le statut d'État. De l'avis du Comité, la question de la validité du consentement devrait être traitée en termes généraux dans le commentaire, y compris la référence au projet d'article 23 sur le respect des normes impératives. Par contre, le commentaire ne devrait pas traiter des circonstances ou des conditions dans lesquelles le consentement peut être donné par d'autres entités que des États ou des organisations internationales, ni de la question de savoir ce qui serait considéré comme le consentement de l'État et la manière dont ce consentement devrait être

* Reprise des débats de la 2879^e séance.

¹⁶⁷ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27.

exprimé, car ces questions dépassent le cadre de l'exercice en cours.

5. Pour ce qui est du projet d'article 18 (Légitime défense), qui correspond à l'article 21 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État¹⁶⁸, M. Mansfield rappelle qu'un certain nombre de questions ont été soulevées en séance plénière, à savoir s'il faudrait faire une distinction entre la légitime défense pour les États et la légitime défense pour les organisations internationales, si la notion de droit inhérent à la légitime défense ne s'applique qu'aux États, si la légitime défense devrait être limitée aux opérations de maintien de la paix et à l'administration de territoires, s'il faudrait faire une distinction entre la légitime défense et les actes commis par une force pour défendre le mandat de l'organisation, et s'il faut traiter la question de la légitime défense collective, lorsqu'un membre de l'organisation est attaqué. Comme la plupart des membres en séance plénière, le Comité a reconnu qu'il s'agit de questions épineuses, dont certaines se posent également dans le cadre de la responsabilité de l'État mais qui ne figurent pas dans le projet d'articles y relatif. L'idée selon laquelle seules les organisations qui déploient des forces ou administrent des territoires peuvent invoquer la légitime défense, qui ne peut être exposée facilement et clairement dans le corps du texte, devrait être explicitée dans le commentaire. Le Comité a estimé également qu'il faudrait maintenir autant que possible la cohérence entre les projets d'article à l'examen et ceux sur la responsabilité de l'État afin d'éviter toute répercussion involontaire sur l'interprétation de ces derniers. Il serait donc préférable d'évoquer ces différentes questions dans le commentaire, en exposant leur complexité et leur pertinence. On s'est également demandé, en séance plénière, si la licéité de la légitime défense devait être évaluée par rapport à sa «conformité avec la Charte des Nations Unies», exigence qui est énoncée dans la disposition correspondante du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Certains ont relevé avec inquiétude que les prescriptions de la Charte s'appliquaient aux États, et qu'il n'était pas normal de les étendre aux organisations internationales; ils n'ont pas, pour autant, contesté que les principes énoncés dans la Charte à propos de la légitime défense s'appliquent également, par analogie, aux organisations internationales. Le Comité a repris les termes de l'article 52 de la Convention de Vienne de 1969 qui renvoie aux «principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies». Il n'a pas apporté d'autres modifications au texte proposé par le Rapporteur spécial.

6. Pour ce qui est du projet d'article 19 (Contre-mesures), le Comité propose de le laisser en blanc car il estime qu'à ce stade un texte simple et général sur les contre-mesures pourrait prêter à confusion. Dans le cas du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, les conditions dans lesquelles les contre-mesures excluent l'illicéité ont été énoncées en renvoyant au chapitre II de la troisième partie¹⁶⁹. Dans le cas à l'étude, les dispositions de fond sur les contre-mesures n'ont pas encore été examinées par la Commission et ne le seront que dans le contexte de la mise en œuvre de la responsabilité. À l'évidence, les

contre-mesures prises par des organisations internationales posent des questions spécifiques, notamment celle de savoir si les sanctions sont des contre-mesures ou s'il faut leur appliquer un régime différent, etc. Le Comité a estimé qu'il était peut-être prématuré de simplement présenter un texte sur les contre-mesures, sujet controversé, sans avoir auparavant examiné tous les aspects de la question afin d'offrir une image plus complète des paramètres en jeu. Il a également envisagé la possibilité de ne pas insérer de dispositions sur les contre-mesures et de demander l'avis des gouvernements, mais a jugé préférable d'interroger ces derniers lorsque les dispositions de fond sur les contre-mesures seraient en passe d'être examinées. Il a donc conclu que la meilleure solution était de conserver la place de cet article, afin de montrer clairement que des dispositions sur ce sujet seraient élaborées par la suite, et d'insérer une note de bas de page explicative.

7. M. Mansfield rappelle que le projet d'article 20 (Force majeure), qui correspond à l'article 23 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État¹⁷⁰, a été généralement accepté en séance plénière, le seul point problématique étant la mesure dans laquelle une organisation internationale peut faire de la détresse financière un cas de force majeure justifiant le non-respect de ses obligations. En effet, alors que le Rapporteur spécial a mentionné cette situation parmi les exemples de force majeure, le Comité a estimé que la détresse financière d'une organisation internationale pouvait être due à diverses raisons – mauvaise gestion, non-versement de leurs contributions par les États membres, dépenses non prévues, etc. – dont la plupart ne pouvaient être considérées comme des cas de force majeure. La détresse financière d'une organisation internationale ne constituait un cas de force majeure que dans des circonstances exceptionnelles. Le Comité est convenu que les conditions requises pour la force majeure qui s'appliquent aux États s'appliquent également aux organisations internationales, et qu'il n'y avait donc aucune raison de faire une différence entre les deux. Il est en outre convenu que, même si la détresse financière d'une organisation internationale pouvait parfois constituer un cas de force majeure, il n'était guère prudent de faire de cette situation un exemple type de cas de force majeure, même dans le commentaire, sous peine de prêter à confusion.

8. Le projet d'article 21 (Détresse), qui correspond à l'article 24 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État¹⁷¹, n'a guère suscité de questions en séance plénière. Le seul point controversé, à la fin du paragraphe 1, a porté sur la question de savoir si la situation de détresse peut être invoquée uniquement lorsque l'auteur doit «sauver sa propre vie ou celle de personnes qu'il a la charge de protéger». Cette exigence a été jugée trop restrictive car elle ne tient pas compte des situations dans lesquelles la vie de personnes que l'auteur n'a pas la charge de protéger est en danger et l'auteur est en mesure d'intervenir pour sauver ces personnes. Certains membres ont donc proposé que la Commission adopte un libellé plus souple. Il a également été proposé d'inclure le critère de la «relation spéciale», utilisé dans le commentaire du projet d'article 24 sur la responsabilité de l'État, qui

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid., projet d'article 22, p. 28.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid., p. 84, par. 7.

permettrait d'élargir quelque peu le champ d'application, même si cela ne suffit pas pour couvrir d'autres situations. Le Comité a longuement débattu de cette question, conscient que, dans certaines situations, une organisation internationale pourrait intervenir pour sauver des personnes avec lesquelles elle n'a pas de relation spéciale. Ainsi, si des forces des Nations Unies se trouvaient dans une zone géographique donnée à laquelle est limité leur mandat, que se passerait-il si des incidents susceptibles d'entraîner des pertes civiles éclataient juste à côté de la zone en question et qu'elles étaient en mesure d'empêcher ces pertes? Leur intervention ne devrait-elle pas relever du champ de cette disposition? Le Comité a reconnu que cette question est très complexe et que des préoccupations d'ordre politique la sous-tendent, comme dans le contexte de la responsabilité de l'État. Sont également en jeu les questions bien plus larges de la responsabilité de protéger et de l'intervention humanitaire, qui ne peuvent être traitées dans le cadre du sujet à l'examen. Le Comité craignait également que toute modification de l'approche adoptée n'ait des répercussions involontaires sur l'article correspondant du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Il a en outre estimé qu'il n'est pas toujours facile de distinguer entre la détresse et l'état de nécessité, visé au projet d'article 22, qui peut très bien s'appliquer dans des situations particulières telle que celle mentionnée ci-dessus. Il a donc décidé de conserver le texte proposé par le Rapporteur spécial, par souci de cohérence avec l'article correspondant du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, et de traiter cette question dans le commentaire, en indiquant en particulier que la rédaction risque d'être jugée trop restrictive.

9. Pour ce qui est du projet d'article 22 (État de nécessité), qui correspond à l'article 25 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, la Commission s'est interrogée sur le champ d'application de ce projet car dans la pratique des organisations ont parfois invoqué l'état de nécessité, notamment la nécessité opérationnelle, ou pour justifier l'accès à des données confidentielles. De l'avis général, les organisations internationales devraient pouvoir invoquer l'état de nécessité, à condition toutefois que ce droit soit soigneusement circonscrit. La plupart des questions ont porté sur l'alinéa *a* du paragraphe 1. Dans le contexte de la responsabilité de l'État, le fait pour lequel l'état de nécessité est invoqué doit constituer «le seul moyen pour l'État de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent»¹⁷². Le Rapporteur spécial a modifié ce texte pour l'adapter aux organisations internationales et l'a limité au «seul moyen [pour l'organisation] de protéger contre un péril grave et imminent un intérêt essentiel (...) que l'organisation (...) a pour fonction de protéger». Cette rédaction soulève la question de la signification de l'expression «intérêt essentiel» et celle de savoir si l'intérêt essentiel d'un État membre ou d'une organisation membre est également visé. Le Comité a estimé qu'il fallait limiter la portée de l'expression «intérêt essentiel», en fixant un seuil élevé. Pour exprimer la situation exceptionnelle dans laquelle une organisation internationale peut invoquer l'état de nécessité, le Comité a remanié l'alinéa *a* du paragraphe 1 du texte proposé par le Rapporteur spécial

afin d'y faire apparaître plus clairement deux éléments: d'abord, l'intérêt essentiel serait uniquement celui «de la communauté internationale dans son ensemble», ce qui exclurait les intérêts particuliers de l'organisation elle-même. Le Comité a envisagé de lier «l'intérêt essentiel» à l'acte constitutif de l'organisation ou à sa fonction de protéger puis a rejeté ces options au motif que ni l'une ni l'autre ne semblaient compatibles avec l'idée que «l'intérêt essentiel», dans le contexte de ce projet d'article, doit être un intérêt supérieur de la communauté internationale dans son ensemble. Or, l'acte constitutif d'une organisation internationale peut comprendre des objectifs qui n'atteignent pas tous le seuil fixé dans la disposition à l'examen. Le même raisonnement s'appliquerait à un mandat particulier qui pourrait être confié à une organisation internationale par ses membres.

10. Le Comité est cependant convenu qu'il doit exister un cadre juridique permettant à une organisation internationale d'affirmer licitement qu'elle était autorisée à agir pour protéger un intérêt essentiel, afin d'empêcher toute organisation d'invoquer la protection d'un intérêt essentiel de la communauté internationale même si cette protection ne relève pas de sa compétence ou de ses fonctions. Pour combler ce vide, le Comité a inséré une référence au «droit international», de sorte que l'alinéa *a* vise un intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble que l'organisation, «conformément au droit international, a pour fonction de protéger». Certains ont craint que ce libellé ne place la barre trop haut et n'empêche les organisations régionales ou les organisations dont la composition n'est pas universelle d'invoquer l'état de nécessité pour protéger un intérêt essentiel de leurs membres. Le Comité, estimant qu'un libellé visant ce type de situations élargirait trop la disposition et favoriserait les abus, a jugé préférable de limiter le champ d'application de cette disposition et de ne pas inclure l'intérêt essentiel d'un État membre ou d'une organisation membre parmi les raisons qu'une organisation internationale peut avoir d'invoquer l'état de nécessité. Cependant, il sera précisé dans le commentaire qu'il n'est pas interdit aux États membres de protéger leurs intérêts essentiels en coopération avec l'organisation internationale.

11. L'alinéa *b* du paragraphe 1 restreint encore la possibilité d'invoquer l'état de nécessité et reconnaît qu'il peut exister des intérêts essentiels concurrents dont le poids relatif doit être évalué. Le fait de l'organisation internationale, même s'il vise à protéger contre un péril grave et imminent un intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble, ne doit donc pas porter gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation existe, ou de la communauté internationale dans son ensemble. On s'est demandé s'il fallait conserver dans cet alinéa les termes «la communauté internationale dans son ensemble», car il peut sembler illogique de dire que tout fait visant à protéger un «intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble», comme l'énonce l'alinéa *a*, ne doit pas porter atteinte à «un intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble», conformément à l'alinéa *b*. Le Comité a cependant conclu que la communauté internationale dans son ensemble n'a pas qu'un seul intérêt essentiel

¹⁷² Ibid., p. 28.

et qu'il importe de veiller à ce que la protection d'un de ces intérêts essentiels ne porte pas gravement atteinte à un autre intérêt essentiel.

12. M. Mansfield, rappelant que la Commission s'est demandé si cette disposition devait également faire référence à l'intérêt essentiel d'une autre organisation internationale, dit que le Comité a écarté cette option. Étant donné que l'intérêt essentiel d'une organisation internationale ne permet pas d'invoquer l'état de nécessité en vertu de l'alinéa *a* du paragraphe 1, il n'est pas logique de l'insérer à l'alinéa *b* pour imposer une restriction supplémentaire. Le paragraphe 2 correspond au paragraphe 2 de l'article 25 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État¹⁷³ et énonce les deux restrictions à l'invocation de l'état de nécessité. Le Comité n'a pas modifié le texte proposé par le Rapporteur spécial.

13. En séance plénière, la Commission a dans l'ensemble appuyé le projet d'article 23 (Respect de normes impératives), qui correspond à l'article 26 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État¹⁷⁴, même si certains se sont interrogés sur l'applicabilité de normes impératives à des organisations internationales, mais le Comité a décidé de conserver le projet d'article. Étant donné que la question des normes impératives soulève des problèmes difficiles qui ne peuvent être réglés dans le texte d'une disposition, il a jugé plus judicieux de la traiter en termes généraux à la fois dans le texte du projet d'article et dans le commentaire.

14. Quant au projet d'article 24 (Conséquences de l'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité), qui correspond à l'article 27 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État¹⁷⁵ et constitue une clause sans préjudice, il a été en général appuyé en séance plénière. Certains ont fait observer que cette disposition devrait traiter plus largement de l'indemnisation. Le Comité a estimé, par souci de cohérence avec les projets d'article sur la responsabilité de l'État, qu'il était préférable de conserver sans le modifier le texte proposé par le Rapporteur spécial. Il a également été proposé de remplacer, à la fin de l'alinéa *a*, les mots «n'existe plus» par «n'existe pas». Le Comité a admis que la deuxième formule était plus exacte car la première contenait un élément temporel inutilement restrictif mais, par souci de cohérence avec le projet d'articles sur la responsabilité de l'État, il a décidé de conserver le texte d'origine et de traiter ce point particulier dans le commentaire.

15. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le chapitre V du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales (Circonstances excluant l'illicéité) [A/CN.4/L.687], article par article.

Article 17 (Consentement)

Le projet d'article 17 est adopté.

Article 18 (Légitime défense)

Le projet d'article 18 est adopté.

Article 19 (Contre-mesures)

Le projet d'article 19 est adopté.

Article 20 (Force majeure)

Le projet d'article 20 est adopté.

Article 21 (Détresse)

Le projet d'article 21 est adopté.

Article 22 (État de nécessité)

Le projet d'article 22 est adopté.

Article 23 (Respect de normes impératives)

Le projet d'article 23 est adopté.

Article 24 (Conséquences de l'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité)

Le projet d'article 24 est adopté.

La séance est levée à 10 h 50.

2885^e SÉANCE

Vendredi 9 juin 2006, à 10 heures

Président: M. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Présents: M. Addo, M. Candioti, M. Chee, M. Daoudi, M. Economides, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kateka, M. Mansfield, M. Matheson, M. Momtaz, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M^{me} Xue, M. Yamada.

Ressources naturelles partagées (suite*) [A/CN.4/560, sect. A, A/CN.4/L.683 et A/CN.4/L.688 et Corr.1]

[Point 5 de l'ordre du jour]

RAPPORT DU COMITÉ DE RÉDACTION

1. M. MANSFIELD, présentant le rapport du Comité de rédaction sur les ressources naturelles partagées (A/CN.4/L.688 et Corr.1) au nom du Président du Comité, M. Kolodkin, dit que le Comité a achevé, en première lecture, un ensemble de 19 projets d'article sur le droit des aquifères transfrontières. À sa 2879^e séance, le 19 mai 2006, la Commission a renvoyé au Comité de rédaction les projets d'article figurant dans l'annexe au rapport du Groupe de travail sur les ressources naturelles partagées (A/CN.4/L.683). Le Comité de rédaction a examiné les projets d'article à cinq séances, le 31 mai et les 1^{er}, 2, 3 et 7 juin 2006.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

* Reprise des débats de la 2879^e séance.